

Zwischen normativem Anspruch und institutioneller Wirklichkeit:

Subsidiarität als europapolitisches Leitprinzip

Benjamin A. Hahn

Kaum ein anderer Politikbereich zeigt so eindrücklich wie die Europapolitik, dass die bewahrende Grundhaltung des Konservatismus Erneuerung keineswegs ausschließt. Der klar proeuropäische Kurs und die Westbindung der Unionsparteien nach dem Zweiten Weltkrieg haben Deutschlands Rückkehr in die europäische Gemeinschaft und den Weg zu einem geeinten Europa überhaupt erst möglich gemacht. Deutschland hat dabei in entscheidenden Momenten der europäischen Einigung nicht auf seinen nationalen Souveränitätsrechten beharrt. Es war bereit, begrenzte Hoheitsrechte auf EU-Institutionen zu übertragen. Zugleich fand und findet aus konservativer Sicht das Streben nach verstärkter EU-Integration seine Grenze im Leitgedanken der Subsidiarität – und das bereits lange bevor dieser als Rechtsprinzip im Vertrag von Maastricht kodifiziert wurde (Art. 3 b).

Das Subsidiaritätsprinzip ist zwar nicht genuin konservativ, es ist jedoch durch seine explizite Verankerung in der katholischen Soziallehre fester Bestandteil der Programmatik christlich demokratischer Parteien.¹ Lag der Fokus dabei ursprünglich vor allem auf der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Stichwort: Soziale Marktwirtschaft), findet es heute in unterschiedlichen Politikbereichen Anwendung. Das Subsidiaritätsprinzip hat sich für diese Parteien zu einem allgemeinen politisch-ethischen Maßstab zur Begrenzung nationaler und supranationaler Macht entwickelt. Kein aktuelles Grundsatzprogramm und kein europapolitisches Leitbild von CDU und CSU kommen daher ohne Rückgriff auf dieses Prinzip aus.²

Gerade diese programmatische Omnipräsenz kontrastiert aber mit der normativen Unschärfe des Begriffs. Was als institutionelles Ordnungsprinzip klar benannt ist, bleibt in Bezug auf seinen normativen Hintergrund und seinen konkreten Gehalt zumeist vage. Deshalb ergibt sich für die politische Praxis die Notwendigkeit, das Subsidiaritätsprinzip über seine symbolische Funktion hinaus zu konkretisieren. Seine Implikationen müssen in jedem einzelnen Politikbereich, in dem es Anwendung finden soll, ausgedeutet werden.

Gerade in der Europapolitik bleiben diese konkreten programmatischen Implikationen des Subsidiaritätsprinzips indes häufig im Unklaren: Die Forderung, dass wir eine EU brauchen, „die sich gemäß dem Subsidiaritätsprinzip [...] auf jene Aufgaben konzentriert, die auf der europäischen Ebene besser als auf Ebene der Nationalstaaten [...] erfüllt werden können“³, wird nicht zu Ende gedacht. Überall dort, wo die EU als übergeordnete Ebene Auf-

1. CDU 1978, S. 4.

2. CDU 2024, S. 75: „Das Subsidiaritätsprinzip bedeutet für uns, dass übergeordnete Ebenen nur die Aufgaben wahrnehmen, die sie besser lösen können als untergeordnete Ebenen.“ CSU 2023, S. 18: „Was der Einzelne selbst leisten kann, darf er nicht auf die Gemeinschaft abwälzen. Was die kleinere Einheit gleich gut oder besser kann, darf die übergeordnete Einheit nicht übernehmen oder an sich ziehen.“

3. CDU/CSU-Bundestagsfraktion 2023, S. 3.

gaben wahrnimmt, die besser bei den Mitgliedsstaaten aufgehoben wären, müsste dies – zumindest theoretisch – eine Rückverlagerung von Kompetenz zur Folge haben. Selbst wenn man von dieser *ultima ratio* absieht, so bedarf es konkreter Vorschläge, wie das europäische Mehrebenensystem subsidiärer ausgestaltet werden kann.

Vor diesem Hintergrund erläutert der vorliegende Beitrag im ersten Schritt das Subsidiaritätsprinzip näher (1). Hierbei wird nicht nur auf dessen unterschiedliche Lesarten als Kompetenzverteilungs- (1.1) und Kompetenzausübungsprinzip (1.2) eingegangen, sondern auch eine Einordnung der Subsidiarität im EU-Kontext vorgenommen (1.3). Ausgehend hiervon werden konkrete programmatische Folgerungen für die Unionsparteien gezogen (1.4).

Im zweiten Schritt wird anhand des Frühwarnmechanismus gezeigt, dass bestehende institutionelle Mechanismen zur Subsidiaritätskontrolle bisher wenig praktikabel sind. Es werden konkrete Vorschläge zur Stärkung der Kontrolle der EU-Gesetzgebung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten gemacht (2).

1. Subsidiarität – theoretisches Konzept und praktische Anwendung in der Europäischen Union

Dem Wort nach wird das Subsidiaritätsprinzip in der Enzyklika „*Quadragesimo anno*“ von Papst Pius XI. (1931) formuliert und ist seitdem integraler Bestandteil der katholischen Soziallehre⁴:

„Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen [...]. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“⁵

Die Enzyklika weist allerdings selbst darauf hin, dass es sich hierbei keineswegs um ein genuin katholisches Gedankengut handelt. Vielmehr ist Subsidiarität ein sozialphilosophischer Grundsatz, dessen gedankliche Vorläufer der Sache nach bis in die antike Philosophie Platons und Aristoteles' zurückreichen.⁶ Daher ist sie auch nicht zwingend an einen religiösen Begründungszusammenhang gebunden. Gleichwohl setzt das Prinzip für seine Anwendbarkeit eine spezifische Gesellschaftsvorstellung voraus, die im Folgenden kurz skizziert wird.

4. Pius XI. 1931, Rn 79.

5. Pius XI. 1931, Rn 78.

6. Höffe 1997, S. 13 f.

Die Gesellschaft ist stufenförmig aufgebaut und das Individuum stellt dabei das kleinste Element dar, aus dem sich alle anderen gesellschaftlichen Einheiten konstituieren. Der Zusammenschluss von Individuen zu „Vergemeinschaftungen“, verstanden als intermediäre Gesellschaftsformen, beschreibt die nächst höhere Ebene.⁷ An der Spitze der gesellschaftlichen Hierarchie steht der Staat, der die umfassende soziale Größe und zugleich die mächtigste soziale Instanz darstellt.⁸ Dieses basale Gesellschaftsbild macht das auf ihm aufbauende Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich mit vielen anderen Theorien kompatibel. Es lässt sich auch problemlos durch eine supranationale Ebene erweitern, welche die Staaten mit all ihren kleineren Einheiten umfasst.

Die katholische Soziallehre gibt dieser grundlegenden Gesellschaftsvorstellung nun eine spezifische normative Prägung. Dadurch fungiert das Subsidiaritätsprinzip nicht bloß als Kompetenzausübungs- sondern als Kompetenzverteilungsprinzip. Als solches schreibt es gesellschaftlichen Einheiten im Allgemeinen und dem Staat im Besonderen eine spezifische Grenze seiner Kompetenz vor, die er aus moralischen Gründen nicht überschreiten darf. Dieser Zusammenhang soll im Folgenden näher erläutert werden.

1.1 Kompetenzverteilungsprinzip

Bei diesem normativ aufgeladenen Gesellschaftsbild, das der Enzyklika zugrunde liegt, sind insbesondere zwei gegenläufige Aspekte hervorzuheben: Einerseits ist das Verhältnis des Staates zu seinen Gliedern nicht bloß eine quantitative Stufenfolge. Es handelt sich vielmehr um eine *teleologische Ordnung*, in der alle Glieder des Gesellschaftskörpers auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet sind.⁹ Dieses Ziel ist das Gemeinwohl, als dessen oberster Hüter der Staat fungiert.¹⁰ Allerdings kann der Staat das Gemeinwohl nicht aus sich heraus hervorbringen. Zwischen dem Staat, den intermediären Gesellschaftsformen und den Individuen besteht nämlich ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis.

Andererseits wird in dem gesellschaftlichen Kontinuum – vom Individuum über die Vergemeinschaftungen zum Staat – das *Individuum* zum zentralen Bezugspunkt gemacht.¹¹ In der Verwirklichung des Gemeinwohls dient der Staat nämlich den Individuen und nicht sich selbst. Er kann seine Aufgabe überhaupt nur dann erfüllen, wenn er die Würde des Einzelnen und seine Selbstbestimmtheit achtet. Dieses Achtungsverhältnis erstreckt sich jedoch nicht nur auf die Individuen, sondern – und das ist der zentrale Punkt, an dem die Enzyklika ansetzt – auch auf intermediäre soziale Einheiten, denen der Einzelne (natürlich) angehört oder sich ihnen aus freien Willen anschließt. Man denke etwa an die Familie, Sportverbände oder Gewerkschaften. Diese sozialen Zwischenebenen sind notwendig, weil sie eine Differenzierung von staatlichen Eingriffsniveaus zulassen und so ein Kontinuum von Selbst- zu Fremdbestimmtheit ermöglichen.

7. Pius XI. 1931, Rn 78.

8. Ostheimer 2022.

9. Pius XI. 1931, Rn 84.

10. Zehnpfennig 1994, S. 93.

11. Pius XI 1931, Rn 79: „was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, [darf] ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden“

Dass der Einzelne einerseits unabhängig vom Staat und Gemeinschaften ist, andererseits aber auch auf sie angewiesen bleibt, deutet eine Ambivalenz an, die konstitutiv für das Subsidiaritätsprinzip ist. So hat die Subsidiarität nicht nur eine kritisch-begrenzende, sondern auch eine konstruktiv-ermöglichende Seite.

Die *kritisch-begrenzende* Seite besagt, dass die Selbstbestimmtheit des Individuums vor dem Eingriff durch Gesellschaft und Staat zu schützen ist. Selbiges gilt allgemein für das Verhältnis von kleineren zu größeren Instanzen: Übergeordnete Instanzen dürfen nicht in den Aufgabenbereich der untergeordneten Instanzen eingreifen und deren Angelegenheiten an sich ziehen.¹² Wie sich im Folgenden zeigen wird, bedeutet das jedoch nicht, dass die größere Instanz gar nicht eingreifen darf oder sogar muss. Die absolute Grenze besteht für die übergeordnete Instanz jedoch darin, die untergeordneten Instanzen aufzulösen oder ihnen ihre Selbstständigkeit zu nehmen.¹³

Die *konstruktiv-ermöglichende* Seite des Subsidiaritätsprinzips begrenzt staatliches Handeln also nicht nur, sondern legitimiert es zugleich: Staat und Gesellschaft stehen im Dienst des Individuums bzw. – allgemeiner formuliert – die übergeordnete Instanz steht immer im Dienst der untergeordneten Instanz. Die übergeordnete Instanz ist, wo die Kräfte der untergeordneten Instanz zur befriedigenden Regelung der eigenen Angelegenheiten nicht ausreichen, zur Hilfestellung und Förderung angehalten. Diese Maßnahmen dürfen gemäß den vorangehenden Ausführungen nicht dazu dienen die entsprechenden Aufgaben dauerhaft an sich zu ziehen. Vielmehr sollen die Individuen bzw. die kleineren Einheiten im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe möglichst dazu in die Lage versetzt werden, ihre Angelegenheiten (wieder) selbst in die Hand zu nehmen.¹⁴

Das Subsidiaritätsprinzip erhält in der katholischen Soziallehre also eine doppelte normative Bedeutung: Es begrenzt staatliches Handeln und legitimiert es zugleich. Seine eigentliche Funktion liegt nicht allein in der Abwehr von staatlichen Übergriffen, sondern in der Bewahrung einer Ordnung, in der jede gesellschaftliche Ebene ihre spezifische Verantwortung wahrnimmt. Staatliches Handeln ist demnach nur dort gerechtfertigt, wo es der Entfaltung der kleineren Gemeinschaften und letztlich der Selbstbestimmung des Individuums dient. In diesem Sinne verbindet das Subsidiaritätsprinzip Freiheit mit Verantwortung und macht die Achtung der Eigenständigkeit der gesellschaftlichen Glieder zum Maßstab legitimer Machtausübung.

1.2 Kompetenzausübungsprinzip

Löst man das Subsidiaritätsprinzip aus dem oben geschilderten normativen Hintergrund heraus, so wird es auf eine Kompetenzausübungsregel reduziert. Es beschreibt dann aber nicht mehr eine verbindliche Kompetenzgrenze übergeordneter Instanzen, sondern deren freiwillige Selbstbeschränkung in Ausübung ihrer gegebenen Kompetenzen.

12. Ostheimer 2022.

13. Pius XI. 1931, Rn 84.

14. Hierzu der Beitrag von Nothelle-Wildfeuer, S.16 in diesem Band.

Der Maßstab für diese Selbstbeschränkung ist zudem nicht mehr das moralische Kriterium der Achtung von Würde bzw. Selbstbestimmtheit der untergeordneten Einheiten. An seine Stelle tritt die Zweck-Mittel-Rationalität: Aufgaben sollen auf der Ebene erledigt werden, bei der sie am „besten“, das heißt zweckmäßigsten erledigt werden können.¹⁵ Der Zweck liegt dabei vor allem in der *Effizienz*, d. h. einem ökonomischen Umgang mit knappen Ressourcen. Daneben tritt noch der demokratische Gedanke, dass Entscheidungen dort getroffen werden sollen, wo sie primär ihre Auswirkungen haben. Der normative Hintergrund dieser als *Bürgernähe* titulierten Forderung bleibt allerdings weitgehend unreflektiert. Ansonsten müsste man den Blick darauf lenken, dass es sich hierbei keineswegs um reinen Pragmatismus handelt. Denn die Betroffenen bilden demokratietheoretisch sowohl den Ausgangs- als auch den Bezugspunkt aller öffentlichen Gewalt.¹⁶

In diesem normativ „abgespeckten“ Sinn hat die Subsidiarität sich als Rechtsprinzip etabliert und eine entsprechend schlanke Formulierung gefunden: Der kleineren Einheit kommt der Vorrang im Handeln gegenüber der größeren Einheit nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit zu.¹⁷

1.3 Subsidiarität in der EU

Im Sinn einer Kompetenzausübungsregel ist das Subsidiaritätsprinzip auch in den europäischen Verträgen verankert; wie ein Blick auf Art. 5 Abs. 3 EUV zeigt:

„Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union [...] nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

Als Kompetenzausübungsprinzip ist die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf der EU-Ebene der Frage nach dem Vorliegen der Kompetenz nachgeordnet.¹⁸ Die EU verfügt nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur über jene Zuständigkeiten, die ihr von den Mitgliedstaaten in den europäischen Verträgen übertragen worden sind (Art. 5 Abs. 2 EUV). Dementsprechend findet das Subsidiaritätsprinzip ausschließlich in den Bereichen Anwendung, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU (Art. 2 Abs. 1 AEUV) fallen.

Liegt die ausschließliche Zuständigkeit bei der EU, so kann auch nur sie Gesetze erlassen. Die Mitgliedstaaten dürfen tätig werden, wenn und soweit sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen. Subsidiär muss die EU hingegen verfahren, wenn sie sich die Zuständigkeit mit den Mitgliedsstaaten teilt. In Politikfeldern mit geteilter Zuständigkeit können grundsätzlich sowohl die EU als auch die

15. Höffe 1996, S. 26.

16. Höffe 2023, S. 288.

17. Calliess 2022, Rn. 20-23

18. Calliess 2020, S. 4.

Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden. Die Mitgliedstaaten dürfen ihre Zuständigkeit allerdings nur sofern und soweit wahrnehmen, als die EU ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. Sobald die Union ihre Kompetenz in einem Bereich mit geteilter Zuständigkeit einmal ausgeübt hat, können die Mitgliedstaaten hier nicht mehr gesetzgeberisch tätig werden. Es tritt eine sogenannte Sperrwirkung für die Mitgliedstaaten ein.

Theoretisch ist diese Sperrwirkung nicht unumkehrbar (Art. 2 Abs. 2 AEUV): Würde die EU auf die Ausübung ihrer Gesetzgebungskompetenz in Politikbereichen mit geteilter Zuständigkeit im Sinne des Subsidiaritätsprinzips freiwillig verzichten, so können die Mitgliedstaaten wieder selbst tätig werden. In der vom Geist der „immer engeren Union“ getragenen EU-Praxis tritt eine solche Aufhebung der Sperrwirkung jedoch kaum ein. Stattdessen zeigt sich eine strukturelle Tendenz zur dauerhaften Kompetenzverlagerung nach oben.

Diese mehr oder minder offene Verlagerung von Kompetenz hat dabei einen doppelten ökonomischen Bezug: Einerseits ist die in Art. 114 AEUV normierte Kompetenz der EU, nationale Vorschriften zur Verwirklichung des Binnenmarktes zu harmonisieren, so weit gefasst, dass sich die EU prinzipiell fast in jedem Politikbereich auf Art. 114 AEUV stützen kann. So besteht stets die Gefahr, dass sie in Politikbereiche gesetzgeberisch eingreift, in denen spezielleren Normen ihr keine bzw. weit weniger Kompetenzen als den Mitgliedsstaaten zusprechen.¹⁹ Andererseits erfolgt die Subsidiaritätsprüfung ja selbst nach ökonomischen Gesichtspunkten, insofern sie den Vorrang des Handelns nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit prüft. Im Falle der Harmonisierung von Rechtsvorschriften im gemeinsamen Binnenmarkt kann diese Aufgabe aber überhaupt nur die EU als supranationale Institution leisten.

Betrachtet man die beiden unterschiedlichen Konzepte von Subsidiarität, so lässt sich für die EU feststellen: Was in den europäischen Verträgen ursprünglich als Prinzip der Kompetenzausübung formuliert wurde, zeigt in der politischen Praxis die Tendenz, zu einer faktischen Kompetenzverlagerung zugunsten der Union zu werden. Dies birgt zum einen die Gefahr, dass sich die EU durch die fortschreitende Ausweitung ihres Aufgabenbereichs institutionell überfordert. Zum anderen unterläuft diese Entwicklung den notwendigen gesamteuropäischen Diskurs über die Finalität der Europäischen Union – jenen Diskurs also, der klären müsste, ob das langfristige Leitbild in einem europäischen Bundesstaat liegt und welche Rolle den Nationalstaaten in einem solchen Gefüge zukommen soll.

1.4 Programmatik

Vor dem Hintergrund der zuvor herausgearbeiteten Unterscheidung zwischen dem Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzverteilungs- und als Kompetenzausübungsprinzip stellt sich nun die Frage, welche Konsequenzen sich daraus für die europapolitische Programmatik der Unionsparteien ergeben.

19. Kielmansegg 2015, S. 59.

Ausgehend von ihrem Selbstverständnis als christlich-demokratische Parteien, deren Wertefundament unter anderem in der katholischen Soziallehre wurzelt, sollten die Unionsparteien das Subsidiaritätsprinzip nicht bloß als funktionales Ordnungsprinzip, sondern als normativen Maßstab politischer Legitimität verstehen. Daraus folgt, dass sie in besonderer Weise die verteilungsbezogene Dimension der Subsidiarität betonen müssten – mit weitreichenden Konsequenzen für ihre Haltung zur europäischen Integration:

Zum einen setzt das Subsidiaritätsprinzip dem Staat – und im europäischen Kontext der EU – klare Grenzen seiner Zuständigkeit. Die EU-Mitgliedsstaaten entscheiden nicht nur als „Herren der Verträge“ weiterhin über die Verteilung der Kompetenzen im europäischen Mehrebenensystem. Zugleich besitzen sie als intermediäre Einheiten innerhalb des europäischen Mehrebenensystems eine eigene demokratische Legitimität, die es zu achten und zu schützen gilt. Kompetenzüberschreitungen der EU wären aus dieser Perspektive nicht bloß technisch-administrative Fragen, sondern politische Grenzverletzungen, die als solche klar zu benennen sind.

Zum anderen führen aktuelle Herausforderungen wie der Ukrainekrieg oder der Klimawandel vor Augen, dass jeder einzelne Staat durchaus an die Grenzen seiner Problemlösungsfähigkeit kommen kann. In solchen Fällen kann es nicht nur pragmatisch, sondern auch normativ gerechtfertigt sein, Kompetenzen auf die europäische Ebene zu übertragen. Wird jedoch das Subsidiaritätsprinzip im strengen Sinne eines Kompetenzverteilungsprinzips verstanden, so ist eine solche Verlagerung nicht unumkehrbar. Vielmehr sollte die EU die Mitgliedstaaten befähigen, ihre Aufgaben künftig aus eigener Kraft zu erfüllen.

Eine dauerhafte Kompetenzverlagerung weg von den einzelnen Mitgliedsstaaten und hin zur EU darf nicht durch institutionelle Eigenlogik hinter dem Rücken der politischen Öffentlichkeit passieren. Sie müsste vielmehr im Rahmen eines breiten gesamteuropäischen Diskurses erfolgen, der die Finalität der Europäischen Union – also das Ziel ihrer politischen Integration – offen zum Gegenstand macht. In einem solchen Diskurs sollten sich die Unionsparteien in ihre Rolle als Garanten einer legitimen und wertegebundenen europäischen Einigung profilieren: als Akteure, die europäische Integration bejahen, sie aber zugleich an das Prinzip der Subsidiarität als normative Leitidee politischer Ordnung rückbinden.

2. Stärkung der EU-Subsidiarität: Ausbau des Frühwarnsystems²⁰

Von diesen allgemeinen Überlegungen ausgehend, kann man den Blick auf Maßnahmen lenken, die zu einer konkreten Stärkung der Subsidiarität in der EU führen könnten. Es liegt nach den vorangegangenen Überlegungen nahe, die mit starker demokratischer Legitimation ausgestatteten nationalstaatlichen Parlamente in den Fokus zu stellen.

Die Rechte der Parlamente der Mitgliedsstaaten wurden bereits mit dem Vertrag von Lissabon in zweifacher Hinsicht gestärkt: Erstens besteht nach dem Erlass eines Unionsaktes die Möglichkeit für eine Subsidiaritätsklage vor dem EuGH. Zweitens wurde ein sogenannter Frühwarnmechanismus (FWM) installiert, der ein „präventiv-politisches Kontrollrecht“ verbrieft.²¹ Im Rahmen des FWM übermittelt die EU einen Gesetzesvorschlag noch

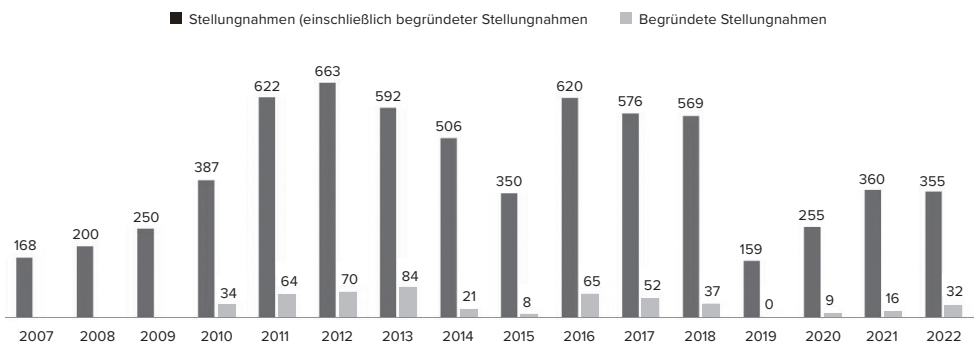
20. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen in wesentlichen Teilen auf meiner früheren Veröffentlichung: Hahn 2024, S. 5-7.

21. Calliess 2022, Rn. 68.

vor Beginn des Gesetzgebungsverfahrens an die nationalen Parlamente. Diesen wird eine Frist von acht Wochen eingeräumt, um eine begründete Stellungnahme abzugeben, wenn sie der Ansicht sind, dass der Gesetzesvorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Jedes Land hat zwei Stimmen, wobei diese je nach Parlamentsform anders verteilt sein können. Im deutschen Zweikammersystem haben Bundestag und Bundesrat jeweils eine Stimme. Mit der Einführung dieses Mechanismus haben die nationalen Parlamente eine direkte Einflussmöglichkeit auf den europäischen Gesetzgebungsprozess gewonnen, die unabhängig von ihren Mitwirkungsrechten gegenüber der eigenen Regierung ist. Die Organe der EU sind dazu verpflichtet, die abgegebenen Stellungnahmen zu berücksichtigen.

Allerdings sind Folgewirkungen, die über eine bloße Berücksichtigung hinausgehen, an ein bestimmtes Quorum von Stellungnahmen gebunden. Man spricht dabei von „gelber“ und „oranjer Karte“. Die Voraussetzungen für eine *gelbe Karte* sind erfüllt, wenn ein Drittel der nationalen Parlamente eine Subsidiaritätsrüge erteilen (im Bereich Innen- und Justizpolitik reicht bereits ein Viertel der Stimmen). In diesem Fall muss die Kommission den Gesetzesvorschlag prüfen. Sie kann jedoch mit entsprechender Begründung an dem Gesetzesvorhaben festhalten. Bei einer einfachen Mehrheit der Stimmen spricht man von einer orangen Karte. Rat und Europäisches Parlament (EP) müssen vor Abschluss der ersten Lesung das Subsidiaritätsprinzip prüfen und mit 55% der Stimmen im Rat oder einfacher Mehrheit im EP entscheiden.

Abbildung 1: Stellungnahmen und begründete Stellungnahmen der nationalen Parlamente²²



Bisher wurde der FWM nur in drei Fällen durch die entsprechende Stimmenzahl tatsächlich ausgelöst – jeweils in Form einer gelben Karte, die von der Kommission dann allerdings in allen Fällen als unbegründet zurückgewiesen wurde.²³ Positive Effekte kann man trotzdem feststellen: Selbst wenn das erforderliche Quorum für eine gelbe Karte nicht erreicht wurde, hat die Kommission mindestens einmal gerügte Gesetzesentwürfe prozentual etwa

22. Europäische Kommission 2022, S. 11.

23. Einen Überblick über diese drei Subsidiaritätsrügen und den Umgang der Kommission damit gibt Wimmel 2022, S. 123 ff.

doppelt so häufig zurückgenommen wie nicht gerügte Vorschläge.²⁴ Allerdings ist die Zahl an begründeten Stellungnahmen seit geraumer Zeit rückläufig und die Verteilung der Stellungnahmen auf die jeweiligen Länderparlamente sehr ungleich. Insgesamt beklagen die nationalen Parlamente die mangelnde Funktionsfähigkeit des FWM.²⁵

Abhilfe könnte eine stärkere Flexibilisierung der bestehenden formalen Kriterien des FWM schaffen. Einerseits wäre eine Anhebung der Frist von acht Wochen denkbar, was den Parlamenten mehr Zeit für die Subsidiaritätsprüfung gibt.²⁶ Andererseits könnte gleichzeitig das für eine gelbe bzw. orange Karte jeweils vorgeschriebene Stimmenquorum abgesenkt werden.²⁷ Diese Maßnahmen sollte mit einer Verpflichtung der Kommission flankiert werden, jede Stellungnahme entsprechend begründet zu beantworten. Ob dahingehende Änderungen für sich alleine ausreichend sind, um die nationalen Parlamente besser in den Gesetzgebungsprozess der EU einzubinden und so das Subsidiaritätsprinzip zu stärken, kann indes bezweifelt werden.²⁸

Mit Blick auf die Gesamtzahl der Stellungnahmen wäre insbesondere eine Ausweitung und Formalisierung des politischen Dialogs wünschenswert. Bei diesem bislang informellen Verfahren zwischen Kommission und nationalen Parlamenten werden Informationen und Meinungen zu politischen Fragen sowie zu legislativen und nichtlegislativen Initiativen ausgetauscht. So können sich die Parlamente direkt an die Kommission wenden und auch das EP über ihre Positionen informieren. Niedrigschwellig umsetzbar wäre hier eine verpflichtende Beteiligung der nationalen Parlamente an den Konsultationen der Kommission.

Es gibt jedoch sowohl vonseiten der Mitgliedsstaaten als auch aus der Wissenschaft auch weitergehende Forderungen: Der politische Dialog solle zu einer „grünen Karte“ ausgebaut werden, bei der den nationalen Parlamenten ein indirektes Initiativrecht nach dem Vorbild des Europäischen Parlaments (Art. 225 AEUV) eingeräumt werden könnte. Mit einer entsprechenden Mehrheit an Stimmen der nationalen Parlamente könnten die Mitgliedstaaten die Kommission zur Ausarbeitung oder Abänderung eines Unionsaktes auffordern. Legt die Kommission keinen entsprechenden Vorschlag vor, so muss sie ihre Entscheidung begründen.²⁹

24. Wimmel 2022, S. 133.

25. Konferenz der Europaausschüsse 2022, S. 27.

26. Europäische Kommission 2018, S. 13.

27. Konferenz der Europaausschüsse 2022, S. 12.

28. Fromage 2022, S. 38 f.

29. Konferenz der Europaausschüsse 2022, S. 9, Fromage 2022, S. 39.

3. Fazit

Das Prinzip der Subsidiarität ist zweifellos ein Kernbestandteil der Programmatik der Unionsparteien. Die vorliegende Analyse hat jedoch gezeigt, wie wichtig es ist, sich stets die normative Grundlage dieses Konzepts bewusst zu machen. Gerade christlich orientierte Parteien, die auf Werte wie das Gemeinwohl und die Achtung der individuellen Freiheit bauen, sollten der Versuchung widerstehen, das anspruchsvolle Konzept der Subsidiarität auf eine bloße Kompetenzzusatzregel zu reduzieren. Stattdessen sollten sie es als ein umfassendes Prinzip der Kompetenzverteilung verstehen, das sowohl staatliche als auch supranationale Eingriffe auf die Einhaltung der Selbstbestimmung und der Autonomie der Individuen und gesellschaftlichen Einheiten verpflichtet.

In der Europapolitik bedeutet das für die Unionsparteien einen schwierigen Spagat: Einerseits sollten sie Kernbereiche staatlicher Souveränität vor einer schleichenden Aushöhlung durch die institutionelle Eigenlogik der EU schützen. Eine pauschale Kritik an der „Brüsseler Bürokratie“ ist damit allerdings nicht gemeint. Stattdessen sind konkrete Politikfelder zu benennen, in denen die Kompetenz des Staates durch die EU unterschätzt wird, eigenständige und wirksame Lösungen zu entwickeln. Bestehende Mechanismen wie die Subsidiaritätsrüge sind vor dem Hintergrund der gemachten Erfahrungen weiterzuentwickeln. Einige Hinweise, wie das gelingen könnte, hat der vorliegende Beitrag gemacht. Es wären jedoch auch die Subsidiaritätsklage und allgemein die Rolle des EuGH bei der Überwachung der Subsidiarität im EU-Mehrebenensystem in den Blick zu nehmen.³⁰ Andererseits müssen sie den Wert der europäischen Zusammenarbeit unterstreichen und die Integration in Feldern wie der Klimapolitik und der Sicherheits- und Verteidigungspolitik voranbringen, die die Kompetenz der einzelnen Mitgliedsstaaten weit übersteigen.

Diese gegenläufigen Tendenzen sollten jedoch in einen Diskurs über die Finalität der EU eingebettet werden. Die Fragen danach, wie die EU zukünftig aussehen wird und ob sie sich immer mehr in Richtung eines Bundesstaates entwickeln soll, leiten sich unmittelbar aus dem Subsidiaritätsprinzip ab. Der Anspruch, die EU subsidiärer gestalten zu wollen, bedeutet auch Antworten auf diese Fragen zu geben.

DR. BENJAMIN A. HAHN

ist Leiter des Referats Verfassung, Europäische Integration, Innere Sicherheit der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung

30. Ruffert 2023.

Literaturverzeichnis

- Calliess, Christian: EU-Vertrag (Lissabon) Art. 5, in: Calliess, Christian/Ruffert, Mathias: EUV – AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, München 2022.
- Calliess, Christian: Rechtsangleichung in der EU – wie weit reicht die Einzelermächtigung zur Binnenmarktharmonisierung, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr.117, 2020 S.1-26.
- CDU: Grundsatzprogramm „Freiheit, Solidarität, Gerechtigkeit“, 1978, <https://www.kas.de/documents/252038/253252/Grundsatzprogramm+der+Christlich-Demokratischen+Union+Deutschlands+%28Quelle%29.pdf/6ab8ab48-871d-52a2-a603-989c928e127f?version=1.1&t=1685619864670>, abgerufen am 24.11.2025.
- CDU: In Freiheit leben. Deutschland sicher in die Zukunft führen, 2024, https://www.cdu.de/app/uploads/2025/08/240507_CDU_GSP_2024_Beschluss_Partietag.pdf, abgerufen am 24.11.2025.
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion: Ein starkes Europa für Frieden, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand. Unser europapolitisches Leitbild, 2023, <https://www.cducsu.de/sites/default/files/2023-09/PP%20Europapolitisches%20Leitbildpapier%20neu.pdf>, abgerufen am 24.11.2025.
- CSU: Für ein neues Miteinander. Das Grundsatzprogramm der CSU, 2023, https://www.csu.de/common/download/CSU_Grundsatzprogramm_2023.pdf, abgerufen am 24.11.2025.
- Europäische Kommission: Bericht über die Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „weniger, aber effizienteres Handeln“, 2018, [https://www.eu2018.at/dam/jcr:58cbb15b-d41a-4010-a316-55edcbb99c70/Bericht%20der%20Taskforce%20f%C3%BCr%20Subsidiarit%C3%A4t,%20Verh%C3%A4ltnism%C3%A4%C3%9Figkeit%20und%20E2%80%9E Weniger,%20aber%20effizienteres%20Handeln%20\(nicht%20barrierefrei\)%20\(10.07.2018\)%20\(DE\).PDF](https://www.eu2018.at/dam/jcr:58cbb15b-d41a-4010-a316-55edcbb99c70/Bericht%20der%20Taskforce%20f%C3%BCr%20Subsidiarit%C3%A4t,%20Verh%C3%A4ltnism%C3%A4%C3%9Figkeit%20und%20E2%80%9E Weniger,%20aber%20effizienteres%20Handeln%20(nicht%20barrierefrei)%20(10.07.2018)%20(DE).PDF), abgerufen am 24.11.2025.
- Europäische Kommission: Jahresbericht 2022 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und die Beziehung zu den nationalen Parlamenten, COM(2023) 640, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0366>, abgerufen am 24.11.2025.
- Fromage, Diane: Controlling Subsidiarity in Today's EU: the Role of the European Parliament and the National Parliaments, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732058/IPOL_STU\(2022\)732058_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732058/IPOL_STU(2022)732058_EN.pdf), abgerufen am 24.11.2025.
- Hahn, Benjamin: Mehr Europa wagen? Wege zu einer neuen EU-Reform, HSS Policy Paper 1/2024.
- Höffe, Otfried: Subsidiarität als Gesellschafts- und Staatsprinzip, in: Swiss Political Science Review 3(3), 1997, S.1-31.
- Höffe, Otfried: Für ein Europa der Bürger! Den Europa-Diskurs erneuern Baden-Baden 2023.
- Kielmansegg, Peter Graf: Wohin des Wegs, Europa? Beiträge zu einer überfälligen Debatte, Baden-Baden, 2015.
- Konferenz der Europaausschüsse: The Role Of National Parliaments In The European Union, 2022, https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2022/11/08/Conclusions_Cosac_working_group_role_of_NP_in_the_EU_June2022_ENVFinale.pdf, abgerufen am 24.11.2025.
- Ostheimer, Jochen: Subsidiarität, I. Sozialethik, 2022, Staatslexikon online <https://www.herder.de/staatslexikon/artikel/subsidiarit%c3%a4t/>, abgerufen am 24.10.2025.
- Pius XI.: Enzyklika „Quadragesimo anno“, 1931, https://homepage.univie.ac.at/christian.sitte/PAKrems/zerbs/volkswirtschaft_/beispiele/wio_b07.html, abgerufen am 24.11.2025.
- Ruffert, Matthias: Warum nur Druck auf den EuGH hilft, 2023, <https://www.faz.net/aktuell/politik/warum-nur-druck-auf-den-eugh-hilft-19329798.html>, abgerufen am 24.11.2025.
- Wimmel, Andreas: Zehn Jahre „Frühwarnsystem“ in der Europäischen Union, in: integration, 45 (2), 2022 S.120-134.
- Zehnpfennig, Barbara: Das Subsidiaritätsprinzip – ein Baustein im Gebäude Europa?, in: Wenturis, Nikolaus (Hrsg.): Föderalismus und die Architektur der europäischen Integration, München 1994, S. 87-96.